

## Direito internacional da Seguridade Social

**Autor: Wagner Balera**

(Advogado e Professor da Faculdade de Direito da PUC/SP)

| Artigo publicado em 18.07.2005 |

Ao conceito de seguridade social, tal como formulado pela doutrina clássica, a cada dia que passa, são acrescidos novos aportes.

Tal flexibilidade conceitual se deve, é certo, ao próprio evoluir da questão social e da concepção de mundo globalizado que tem sido adotada nos tempos modernos.

Mas, tal conceito figura desde sempre nos instrumentos clássicos de referência do que, aqui, resolvemos designar o DIREITO INTERNACIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL.

Com efeito, já no preâmbulo da Constituição da OIT se punha a exigência de que as condições de trabalho deveriam ser aprimoradas, notadamente no que concerne à “luta contra o desemprego; proteção dos trabalhadores contra as doenças, sejam ou não profissionais e os acidentes do trabalho, a pensões de velhice e invalidez.”

Aprestou-se a OIT, desde suas primeiras reuniões, em tomar as devidas providências para a implementação do rol dos direitos de seguridade.

Assim é que, no próprio ano inaugural da Organização, já se viam celebradas as duas primeiras Convenções sobre o tema da seguridade social. A primeira, de número 02, relativa ao problema do desemprego, que viria posteriormente a receber diversas alterações, por intermédio das Convenções n. 44 e 168. Trata-se de um tema recorrente na agenda do Organismo Internacional que, presentemente, busca trabalhar a questão do desemprego em estreita associação com o fomento ao emprego. Talvez seja esse um dos grandes desafios da globalização. A segunda Convenção, de número 03, trata da proteção à maternidade. Foi objeto de revisões por meio das Convenções n. 103, de 1952, e 183, de 2000.

Aliás, é conhecido o affaire provocado pelo Brasil relativamente à Convenção n. 03. Depois de tê-la ratificado em 26 de abril de 1934, nosso País houve por bem denunciar a Convenção, em 1961. Alegava-se que o pagamento do benefício pelo empregador podia provocar discriminações contra as trabalhadoras, o que de fato ocorria. Superada a questão, o Brasil foi signatário da Convenção n. 103, sobre o mesmo tema, que seria ratificada em 1965. Sob esse

esquema protetor foi incorporado ao sistema de proteção do seguro social, a partir de 1974, o benefício do salário-maternidade. Ainda não se deu a adesão do Brasil aos termos da mais recente Convenção (de número 183, datada de 2000) sobre o tema.

Outra das preocupações centrais da legislação da OIT, nesses seus primórdios, foi com a questão do acidente do trabalho. Em 1921, era lançada a Convenção n. 12, mais restrita, sobre indenização acidentária na agricultura e, em 1925, vinha à luz a Convenção geral sobre o tema da indenização acidentária (n. 17). As duas foram ratificadas, concomitantemente, pelo Brasil, em 1957.

Aliás, a demora na ratificação das Convenções parece consistir em procedimento-padrão no Brasil. A primeira aguardou quinze anos para ser admitida no direito brasileiro, enquanto que a de 1921 teve que esperar trinta e seis longos anos até merecer a devida apreciação pelo Congresso Nacional.

A Convenção subsequente, que se refere às doenças profissionais, não foi ratificada pelo Brasil. Nosso País só aderiu, depois, à Convenção n. 42, de 1934, sobre o mesmo assunto, em tempo record, posto que tal fato ocorreu em 1936.

Tema correlato, o da igualdade de tratamento em matéria acidentária, objeto da Convenção n. 19, de 1925, foi ratificado pelo Brasil trinta e dois anos depois.

A atual Convenção, de número 121, estabelecida em 1964, que junta os temas dos acidentes e das doenças profissionais, não foi ratificada pelo Brasil até hoje.

Dando continuidade ao seu instrumental normativo de proteção social a Organização promulgou, no ano de 1927, as Convenções n. 24 e 25, sobre o seguro de enfermidade nas áreas da indústria, comércio e serviços domésticos e, também, para a área da agricultura.

Tal modalidade de proteção compreendia não apenas o pagamento do benefício como, igualmente, a prestação de serviços médicos e o fornecimento de medicamentos aos trabalhadores enfermos. A primitiva norma brasileira, a chamada Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo 4.682, de 1923), contemporânea à Convenção, concedia tão-só a assistência médica e os medicamentos, porém estava restrita ao pessoal das ferrovias. A essa Convenção o Brasil jamais aderiu.

O seguro-doença só foi instituído no Brasil tempos depois, na fase histórica da criação dos institutos vinculados a categorias profissionais. Mas, somente com a promulgação da Constituição de

1988, os trabalhadores rurais receberam a garantia da uniformidade e equivalência dos benefícios com relação aos urbanos e, desde a edição do Plano de Benefícios, estampado na Lei n. 8.213, de julho de 1991, podem obter o auxílio-doença. O trabalhador doméstico só mereceu proteção social a partir de 1972.

O ano de 1933 pode ser considerado de importância fundamental para a esquematização definitiva do catálogo das prestações básicas do seguro social. Nesse ano, foram editadas as Convenções n. 35 e 36, cuidando da proteção social ao idoso; as Convenções n. 37 e 38 concernentes ao seguro-invalidez e as Convenções 39 e 40, que cuidaram do seguro-morte do trabalhador a quem competia o sustento da família. Ademais, no ano seguinte, com a edição da Convenção n. 44, resultava completo o conjunto de atos internacionais definidores das fórmulas de proteção dos chamados grandes riscos – doença, velhice, invalidez, morte e desemprego. O Brasil jamais aderiu a qualquer dessas importantes convenções, permanecendo atrelado a um esquema fechado de conceitos e planos de seguro social.

Pode-se dizer que a primeira etapa histórica na construção do direito internacional da seguridade social se encerra no ano de 1935 com a promulgação da Convenção n. 48 relativa à conservação do direito às prestações básicas – invalidez, velhice e morte – aos beneficiários que transferem seus domicílios para outros países.

Em um balanço preliminar, registram-se vinte e oito adesões à Convenção 24; vinte e cinco adesões à Convenção 25; trinta e três subscritores da Convenção que delineou a proteção à maternidade. Tão-somente onze países aderiram às Convenções sobre a proteção ao idoso e ao inválido. Quatorze países adotaram o esquema primitivo da proteção ao desempregado. O instrumento que obteve o maior número de adesões (setenta e duas) foi a Convenção relativa à proteção contra acidentes do trabalho. Por seu turno, as menos adotadas foram as Convenções relativas à proteção social do risco morte que, relativamente ao pessoal urbano, obteve oito adesões enquanto que a aplicável aos trabalhadores na agricultura só mereceu sete subscritores.

Retornemos, porém, um pouco no tempo para que se assinale a institucionalização daquela que é, sem favor nenhum, a mais importante entidade internacional de seguridade social. Refiro-me, é claro, à Associação Internacional de Seguridade Social, fundada em 1927. Desde então, essa ONG mundial tem realizado a mais relevante das tarefas em nossa seara.

Em apertada síntese, convém salientar que a AISS tem por objetivo cooperar, em nível internacional, na promoção e no desenvolvimento

do sistema, no mundo inteiro, com ênfase no aperfeiçoamento técnico e administrativo a fim de que se incremente a situação social e econômica dos povos, tendo como pedra angular a justiça social.

São três as missões fundamentais da AISS.

Em primeiro lugar, ser convergência das diferentes correntes em matéria de proteção social do mundo. Diante da complexidade das questões sociais que cumpre à seguridade social administrar, não é de se espantar que haja linhas de atuação díspares. A busca de consenso, no qual sejam comparadas diversas experiências, se analisem os problemas em profundidade e se troquem informações valiosas, é de capital importância.

Como espaço ideal de coleta e registro de dados e, principalmente, como organismo difusor das experiências a respeito, a AISS já se pôs na linha de vanguarda.

Destaque-se, no particular, a mais importante publicação da entidade: A Seguridade Social no Mundo, que pode ser facilmente acessada pela Internet. Trata-se de versão moderna da célebre A Previdência Social no Mundo Inteiro que tem sido editada sob os auspícios da Administração da Seguridade Social dos EUA e da própria AISS.

Por fim, cumprindo função instrumental e de ligação, a AISS facilita a colaboração recíproca e a assistência técnica, entre seus membros, sobre capacitar o pessoal das instituições nacionais mediante cursos e treinamentos regulares que ministra ao pessoal previamente selecionado.

A entidade atua em diversas frentes de trabalho, destacando-se a organização de reuniões e conferências internacionais e regionais, a promoção de enquetes sobre as questões mais importantes da seguridade social, assim como a divulgação de tais dados.

Lançando, em 1996, a denominada INICIATIVA DE ESTOCOLMO, a AISS buscou responder às questões fundamentais que, há mais de vinte anos, estão colocadas no centro dos debates previdenciários pelo mundo afora.

Em livro publicado em 1999, denominado "O futuro da seguridade social", abordando os resultados preliminares da reflexão que promoveu, a AISS revela que o debate a respeito da denominada crise da seguridade social, ou se quisermos ampliar o foco de discussão, sobre a crise do Estado do Bem-Estar gira em torno dos efeitos que o sistema provoca na economia. Diversos analistas

sustentam que a seguridade social repercute negativamente sobre o rendimento econômico.

Para enfrentar essa problemática, a INICIATIVA DE ESTOCOLMO respondeu a duas questões básicas:

EM QUE MEDIDA A SEGURIDADE SOCIAL RESPONDE ÀS EXPECTATIVAS DA POPULAÇÃO?

COMO PODEM SER FORTALECIDOS OS DIREITOS A PRESTAÇÕES ADEQUADAS?

Essas questões se desdobram em temas de extrema atualidade para a concepção de um verdadeiro direito internacional da seguridade social.

Em primeiro lugar, boa parte das populações não tem acesso aos programas de seguridade social, conformando um exército de excluídos. Mesmo nos países mais desenvolvidos só uma minoria conquista as prestações sociais enquanto que nos países mais prósperos as tendências do mercado de trabalho têm restringido o acesso das prestações a apenas alguns grupos.

Por outra parte, qual é o marco legal efetivo dos direitos de seguridade social e como esse marco tem sofrido modificações em épocas mais recentes? Pode-se dizer que houve fortalecimento de tais direitos? A proteção individual estaria tomando o lugar da proteção social, com o incremento dos planos de previdência privada?

Qual o nível adequado da seguridade social? A imensa variação entre países até mesmo situados no mesmo patamar de desenvolvimento permite que as expectativas da população sejam, de alguma maneira, atendidas? A população nacional e internacional consegue formar opinião sobre o que deve ser considerado um sistema adequado de seguridade social?

Depois de cronograma rigoroso de trabalho, os resultados da iniciativa foram apresentados à Assembléia-Geral da AISS realizada em BEIJING (CHINA) no ano de 2004, e se acham estampadas no volume intitulado "Seguridade Social: para uma renovada confiança".

No anexo desta conferência, reproduzo o mais importante resultado da Iniciativa de Estocolmo, que ficou conhecido mundialmente como a Declaração de Beijing.

Nessa Declaração, cujo significativo título bem poderia servir como palavra de ordem para as discussões que, no futuro próximo, decerto ocorrerão, resulta assinalado que:

Não há paz duradoura sem Justiça Social...  
Não há Justiça Social sem Seguridade Social.

O programa de trabalho proposto pela Declaração de Beijing é receituário pleno de atualidade e suas conclusões merecem acatamento e reflexão.

Com efeito, pode ser estabelecido vínculo essencial entre desenvolvimento social e econômico. Por conseguinte, é totalmente falso que a seguridade social provoca o retrocesso.

Ao reverso, para a redução da pobreza e a busca da inclusão social a seguridade é dos instrumentos mais eficientes. Nem carecemos de exemplos extraídos dos demais países do mundo para aceitarmos essa correta assertiva. Basta que se constatem os resultados da implementação, no Brasil, da renda mensal vitalícia e, mais recentemente, do benefício de prestação continuada da LOAS.

Naturalmente, é indispensável que o sistema de seguridade social tenha estrutura administrativa adequada, na qual não podem faltar os representantes da comunidade protegida. A transparência nas decisões é fundamental, o que implica estabelecimento de canais efetivos de comunicação das instâncias administrativas com os diferentes atores sociais.

Numa época em que as reformas se apresentam com intensidade freqüente, é indispensável que se respeitem os direitos em formação, incrementando-se a retificação da Convenção n. 157, que trata dos direitos em curso de aquisição e da preservação do direito adquirido. É lamentável a baixa adesão que teve tão importante ato normativo, posto que só três países (Espanha, Finlândia e Suécia) cuidaram de ratificá-lo.

Aliás, como assinala Beijing, diante do incremento dos sistemas de previdência complementar, devem merecer especial cuidado as medidas de supervisão e normatização dos mesmos.

Por fim, ao constatar que o envelhecimento da população é, sem dúvida, o dado mais significativo a ser considerado na esfera da seguridade social, torna-se imprescindível o estabelecimento de relevantes mudanças no mercado de trabalho para que a vida profissional dos idosos seja, em boa medida, estendida.

Encerro, assim, o parênteses em que procuro pôr em destaque a relevante contribuição que tem dado para a arquitetura do direito internacional previdenciário a prestigiosa Associação Internacional da Seguridade Social.

Ainda neste retorno no tempo, nunca será demais assinalar a relevância do marco histórico que registra a primeira lei de seguridade social do mundo.

Com efeito, a expressão “seguridade social” fora adotada em contexto mais abrangente por SIMON BOLIVAR, em 1819. Mas, não se sabe bem se o Libertador se referia a programa específico ou se tinha em vista a dimensão maior da segurança da sociedade.

O certo é que, em 1933, ABRAHAM EPSTEIN, advogado especializado em segurança social, modificou o nome da instituição que criara, a Associação Americana para a Seguridade dos Idosos que passou a ser denominada, desde então, Associação Americana de Seguridade Social.

No sentido norte-americano, a expressão significava uma variedade de programas que incluíam o seguro social e a assistência pública.

Entretanto, é no contexto das profundas reformas econômicas e sociais implementadas no primeiro Governo do Presidente FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, a que se deu o nome genérico de “New Deal” (novo acordo), que surgem as condições políticas para o envio da mensagem ao Congresso que, bastante modificada, daria origem ao Social Security Act, tornado público aos 14 de agosto de 1935.

ROOSEVELT, considerado o mais destacado dos presidentes dos EUA, o único em toda a história que seria sucessivamente eleito por quatro vezes, fez mais pelo ideário da seguridade social do que propriamente o concretizou. O plano, em vigor até hoje, com inúmeras modificações (e que agora se encontra sob o ataque direto do atual presidente norte-americano) tinha proporções bem modestas.

Mas, como homem do seu tempo, seguiu ROOSEVELT lançando sementes que produziram muitos frutos.

Na mensagem que encaminhou ao Congresso em 06 de janeiro de 1941, o Presidente ROOSEVELT proclama as conhecidas quatro liberdades (liberdade de opinião e de expressão; liberdade de culto; liberdade das privações e liberdade dos temores).

Naquela que diz respeito ao assunto aqui cogitado é a terceira das liberdades – freedom from want – que pretende permitir ao homem

estar livre das necessidades, entendida como a liberdade das coisas econômicas, se assegura a qualquer nação a saudável vida pacífica, garantida a todos os habitantes.(1)

Nesse mesmo ano, em agosto, coincidentemente no dia em que se celebrava o sexto aniversário do Social Security Act, a bordo do Cruzador Augusta, da Armada Norte-Americana, ROOSEVELT e o Primeiro-Ministro CHURCHILL lançavam a chamada Carta do Atlântico, na qual propunham não apenas o ideário comum da paz como, ampliando o alcance da terceira liberdade a que aludira o Presidente dos Estados Unidos, propugnavam que os homens devem ser, inclusive com o instrumental da seguridade social, libertos de todas as necessidades.

A partir desse momento, resulta configurado o conceito internacional da seguridade social como instrumento sem o qual não será alcançada a libertação de todas as necessidades, objetivo último da paz duradoura.

De fato, o período da Segunda Grande Guerra marcou, até certo ponto, etapa de estagnação na atividade normativa da OIT, em matéria de seguridade social. Apenas duas Convenções foram aprovadas em 1936 e, somente em 1946, seria retomada essa importante função construtora da proteção social.

Cumprir observar a feliz coincidência do ideário estampado na Carta do Atlântico com as propostas que há pouco enunciei como sendo a suma das conclusões formuladas em Beijing.

Em 1942, durante a Guerra, o Lorde BEVERIDGE apresentava o seu célebre Relatório, que segue sendo o referencial maior para a configuração do verdadeiro sistema de seguridade social.

Seguindo nesse mesmo diapasão, o Presidente ROOSEVELT também lançava, no bojo da campanha que o conduziria ao quarto mandato, uma Declaração de Direitos Econômicos, a ser implementada no pós-guerra. Os especialistas apontam notáveis coincidências entre esse documento e o BEVERIDGE REPORT. Mas, com o falecimento de ROOSEVELT, na fase inicial de seu derradeiro mandato, o plano não foi levado adiante.

Nesse mesmo ano, em janeiro, foi firmada a “Declaração das Nações Unidas”, na qual representantes de vinte e seis nações firmavam um pacto de luta contra as potências do Eixo.

Na segunda fase do seu itinerário histórico, ao Direito Internacional da Seguridade Social é acoplada a denominada Declaração de Filadélfia, de 1944, que insculpe no programa de ação da OIT a tarefa



de estender medidas de seguridade social a todos aqueles que se apresentem em situação de necessidade, inclusive com o atendimento integral em prestações médicas. Duas relevantes Recomendações, a de número 67, sobre seguridade dos meios de vida, e a relativa aos serviços médicos (número 69), editadas nesse mesmo ano de 1944, podem ser consideradas os marcos inaugurais dessa nova etapa da trajetória da seguridade social internacional.

E m 1945, já contando com a adesão de cinquenta países, reunia-se em San Francisco, nos EUA, a Conferência das Nações Unidas para uma Organização Internacional. Preparada a Carta das Nações Unidas, foi assinada em 26 de junho de 1945 e ratificada por 51 países em 24 de outubro de 1945.

Desde então, a ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO passa a integrar o denominado sistema das Nações Unidas. Mas, no ano de 1946, somente foram editadas três Convenções em matéria de seguridade social, restritas aos trabalhadores marítimos. Nenhuma delas foi ratificada pelo Brasil.

Pode-se dizer que esse breve período sabático é a preparação para o mais importante acontecimento da evolução histórica da seguridade social.

Com efeito, sem dúvida sob os influxos do amplo conceito exarado na Declaração de Filadélfia e que, a seu tempo, foi incorporado à Declaração dos Direitos Humanos, que, no dia 10 de dezembro de 1948, consagrou como inerentes à pessoa; como garantias da dignidade do homem, as prestações da seguridade social, a Trigésima Quinta Reunião da Conferência Geral do Trabalho adotava, com data de 26 de junho de 1952, a Convenção n. 102, relativa às normas mínimas de seguridade social. (1) Pode-se dizer que, a partir de então, os diversos integrantes da Organização Internacional do Trabalho já se colocavam em consenso a propósito do nível mínimo de seguridade social que se comprometem a alcançar.

É de tal importância esse consenso que, antecipando-se quanto ao futuro, os mesmos signatários do Documento firmavam a convicção de que seria necessária a adoção de nível superior de seguridade.

Assim, sobre ter fincado o piso mínimo vital em termos de proteção social, o compromisso das nações integrantes da Organização Internacional do Trabalho ia além, exigindo coerente esforço de adaptação não só dos normativos até então adotados pelo organismo internacional como, igualmente, da oportuna adoção dos patamares mínimos de seguridade em suas próprias leis internas.

Entendo oportuno o exame detalhado dos termos da Convenção n. 102, porque, e esta é a motivação que suscitou a escolha do tema desta conferência, no presente momento, o Congresso Nacional examina a possível ratificação, pelo Brasil, de tão importante quanto afamado Ato Normativo Internacional.

O primeiro traço distintivo da "Norma Mínima", designação abreviada pela qual tem sido conhecida a Convenção n. 102 em todo o mundo e que, daqui por diante, será utilizada nesta exposição, é o próprio modo pelo qual os diferentes temas são objeto de abordagem no interior do Documento.

Como salientei ao adnumerar as Convenções anteriores, a OIT trabalhava os temas da seguridade, impondo rígidas distinções entre os riscos cobertos e, igualmente, entre os diferentes grupos protegidos.

Destarte, os seguros sociais foram sendo objeto da normatividade internacional como figuras isoladas, segundo os estilos adotados pela primitiva legislação alemã editada no apagar das luzes do século dezenove.

A Norma Mínima nasce no ambiente social e político que acabei de descrever, no qual a ambiciosa proposta da terceira liberdade – freedom from want – do discurso rooseveltiano exige compreensão conjunta dos problemas sociais e da proposta global de solução para tais problemas. De certo modo, essa abordagem antecede a configuração moderna da universalidade da cobertura e do atendimento.

Ergo, a Norma Mínima cuida das nove vertentes principais da seguridade social, identificando nelas o traço comum de verdadeiro sistema – como também tenho insistido ao abordar o modelo de proteção social brasileiro subsequente ao advento da Constituição de 05 de outubro de 1988 – que quer libertar o sujeito protegido de todas as situações de necessidade. Ainda aqui não é descabida a lembrança do célebre jargão com que a imprensa britânica da época saudava o BEVERIDGE REPORT: proteção do berço ao túmulo.

Cuida, pois, a Norma Mínima das prestações de assistência médica, de proteção aos desempregados, de proteção contra os riscos da doença, da velhice, da invalidez, da morte, de acidentes do trabalho e doenças profissionais, das prestações familiares e de maternidade.

Outra característica da Norma Mínima consiste em generalizar a proteção, não mais considerando a clientela – trabalhadores urbanos ou rurais – mas toda a comunidade protegida, que compreende a população ativa e os residentes.

Como último aspecto, possivelmente revelador do enfoque central das atenções dos legisladores internacionais, prevê a Norma Mínima que as prestações nela previstas devem ser concedidas a um percentual mínimo da comunidade.

Percebe-se, destarte, que a Assembléia-Geral punha ênfase na necessidade de que a seguridade social fosse transformada em instrumental efetivo de inclusão social, mediante políticas de incentivo à filiação dos trabalhadores ao sistema.

A Norma Mínima é estruturada em quinze partes, sendo que as partes II a X correspondem aos nove ramos da seguridade social. As seções subseqüentes tratam daquelas disposições que são comuns a todos os ramos.

Como exigência elementar para a adesão, os países deveriam conter em seu ordenamento jurídico interno a cobertura de pelo menos três dos grandes riscos: desemprego; acidentes do trabalho e doenças profissionais; prestações de invalidez e de sobreviventes (morte).

Na primitiva apreciação da matéria pelo Senado Federal do Brasil, ocorrida em abril de 1964, o tema foi rejeitado.

Sabe-se que, na época, o Brasil não contava com qualquer plano de proteção aos desempregados, que só seria implementado, inicialmente de modo muito modesto, de todo incompatível com os padrões da Norma Mínima, em 1965.

Como deixei expresso em meu livro "O Seguro-Desemprego no Direito Brasileiro", não se pode considerar a proteção instituída pela Lei n. 4.923, de 1965, segundo os padrões internacionais, como um verdadeiro seguro social.

Em verdade, só com o advento da Lei Magna de outubro de 1988 e sua conseqüente disciplina infraconstitucional, foi tornado efetivo, consoante o disposto na Lei n. 7.998, de 1990, que viria a ser a primeira lei da seguridade social brasileira fundamentada na nova ordem jurídica pátria, o programa de proteção aos desempregados, a que resultou acoplado o abono anual relativo ao antigo plano PIS/PASEP.

Obediente à estruturação normativa tradicional da legislação previdenciária, a Norma Mínima trata de definir cada um dos riscos sociais cobertos; o campo mínimo de aplicação, o nível mínimo da prestação, o período de fruição e os requisitos para a outorga do direito.

Diante do heterogêneo perfil econômico dos países integrantes da OIT, a Convenção n. 102 é construída de modo a permitir que haja as necessárias adaptações às condições financeiras de cada Estado-Membro.

Assim, por exemplo, a cobertura do risco de doença pode não se dar de molde a compreender prestações de benefícios e serviços em termos integrais, como exige, em nossos dias, a Constituição (art. 198).

Ademais, o ideário de uma normatividade internacional homogênea não deixa de estar presente em diversos pontos do Documento Internacional.

Ponto essencial para que se descortine o futuro comum à humanidade, em tema de seguridade social, é o da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros.

Os dois relevantes instrumentos que conferem a isonomia de trato, o primeiro é a Convenção n. 19, datada de 1925, dirigido em especial à área do acidente do trabalho, que ficou à espera de ratificação, no Brasil, por mais de trinta anos, só ingressando em nosso Direito em 1957.

Teve melhor sorte a segunda Convenção, já situada no ambiente da Norma Mínima, de número 118, de 1962, que abordou a igualdade de tratamento nos diversos ramos da seguridade social, introduzida na ordem jurídica pátria em 1969.

Percebe-se, já acentuei antes, que a Convenção sobre as Normas Mínimas teria relevância única em toda a ordenação jurídica internacional. Atuaria como foco catalisador das demais disposições convencionais, quase podendo ser situada como o protótipo de todo o projeto de ordenação futura do campo institucional da proteção social.

As características básicas da igualdade de tratamento dizem respeito a equiparações que beneficiam os residentes não nacionais, cuja importância é intuitiva diante dos marcantes avanços decorrentes da globalização econômica. Esta, aliás, é objeto de estudos e de apreensões dos movimentos sociais e dos governantes e tem merecido particular atenção da OIT. Também devem ser iguais as situações em que pode se dar a suspensão das prestações, assim como o direito aos recursos, aspecto este que se incorpora às garantias individuais.

Ademais, a igualdade de tratamento implica a observância de certos critérios para o financiamento do sistema. De um lado, os segurados

e demais contribuintes (nos regimes em que toda a sociedade contribui para a seguridade, como no caso do Brasil) não devem custear mais do que cinquenta por cento das despesas com prestações, cabendo ao Estado cobrir as despesas administrativas e de estrutura.

Por fim, é essencial que as pessoas protegidas, em igualdade de condições com os Poderes Públicos, participem da gestão do sistema. Eis o que ordena o inciso VII do art. 194, parágrafo único, da Constituição do Brasil.

Importante disposição se acha estampada no art. 75 da Norma Mínima. Sempre que Convenção posterior venha a cuidar do mesmo assunto e seja ratificada pelo Estado integrante do pacto, substituirá, de pronto, a disciplina anterior.

Essa dinâmica, aliás, revela o propósito de aperfeiçoamento constante das estruturas típicas da proteção social idealizadas pela Norma Mínima que, volto a insistir, pretende ser o protótipo da normatividade no tema de que se ocupa. Aliás, o propósito inicial da Conferência de 1952 consistia na elaboração da Norma Máxima que, por diversas circunstâncias, jamais foi submetida à apreciação do órgão superior da OIT.

Sem embargo, como frutos privilegiados da aplicação da Norma Mínima foram adotadas inúmeras modificações nas regras fundamentais estabelecidas no período inicial de configuração do direito internacional da seguridade social, notadamente as adotadas nos anos de 1925 a 1934.

Demarcando essa que pode ser considerada a fase de reconstrução da normatividade primitiva foi editada a Convenção n. 121, de 1964, cujo teor operou a revisão das antigas Convenções sobre indenização de acidentes do trabalho na agricultura e nos demais setores e as duas Convenções sobre doenças profissionais.

O Brasil, que ratificara as Convenções n. 12 e 42, em 1936 e 1937, estranha e incoerentemente, não aderiu ao novo ajuste internacional.

Verifica-se, por essa inusitada atitude, que o País não adotou postura conforme com os ditames de nosso próprio Estatuto Fundamental - que ordena a melhoria da condição social dos trabalhadores como critério básico para a construção dos direitos sociais – ficando em mora com a modernidade.

Do mesmo modo, a Convenção n. 128, de 1967, com a qual ficaram superados os termos das Convenções de 1933 (números 35 a 40) relativas aos riscos da velhice, da invalidez e da morte, pode ser

considerada natural desdobro do preceituário ampliativo de direitos que a Norma Mínima inaugurara.

Os instrumentos revisores implementaram a igualdade de tratamento entre os setores urbano e rural, até então objeto de distinta normatividade.

Força reconhecer que a Convenção n. 128 é até bastante condescendente para conquistar adeptos. Conquanto cuide da invalidez, da velhice e da morte, aceita que o Estado-Membro a ratifique desde que aceite pelo menos um dos ramos.

As regras gerais, comuns às distintas prestações, são muito semelhantes àquelas que já tinham sido adotadas antes pela Norma Mínima.

No entanto, seu âmbito de incidência é mais amplo e o nível da prestação por velhice é melhor.

Para além da Norma Mínima, que se satisfaz com o atendimento de pelo menos cinquenta por cento dos assalariados, a Convenção n. 128 quer que todos os assalariados estejam protegidos contra três dos mais expressivos riscos sociais.

De outra parte, enquanto a Norma Mínima prevê que a prestação por velhice deverá ser de, pelo menos 40% do salário de referência, a Convenção n. 128 elevou esse percentual mínimo para 45%.

Para que se faça justiça, devemos lembrar que o Direito pátrio é mais generoso, no particular, porque parte de um percentual básico de 70%, incidente sobre o salário-de-benefício, podendo atingir, conforme o tempo de trabalho até o máximo de cem por cento, para a aposentadoria por idade.

Devemos lamentar, é claro, que o Brasil, não tendo adotado as primitivas Convenções, tampouco ratificou a Convenção n. 128. Mas, quanto ao benefício decorrente da idade avançada, a omissão do Estado brasileiro não afetou, em substância, o direito social em estudo.

Também no que concerne à prestação por morte, nosso direito aquinhoou melhor os dependentes (sobreviventes, como prefere a terminologia internacional). No atual esquema das pensões, o benefício corresponde à totalidade do valor da prestação a que o próprio segurado teria direito.

Tanto a Norma Mínima quanto a Convenção n. 128 estabelecem percentuais bastante inferiores, fixando exigência adicional: a de que

um número mínimo de dois filhos se habilitem a fim de que a prestação seja concedida no montante proposto.

Sublinho que o debate ora iniciado no Congresso Nacional a respeito da ratificação da Norma Mínima é feliz oportunidade para que se promova a revisão integral da legislação social pátria, não apenas para que rime com as exigências dos tempos modernos como, principalmente, para que haja melhor distribuição dos recursos auferidos pelo sistema, conferindo-se melhores prestações aos que, comprovadamente, mais carecem de proteção. Essa última exigência, a

liás, decorre da diretriz da distributividade das prestações que implica, necessariamente, tratamento diferenciado aos integrantes do grupo protegido.

A Organização Internacional do Trabalho vinha, desde tempos pretéritos, manifestando suas apreensões com o fenômeno da globalização econômica, notadamente pelos efeitos que provoca sobre os trabalhadores migrantes, em especial os estrangeiros, que buscam oportunidades de trabalho em lugares distintos e distantes dos seus domicílios.

A isonomia, inerente à dignidade da pessoa humana, impõe igual tratamento entre nacionais e estrangeiros; exige que se preservem os direitos adquiridos e os direitos em formação, no tema da seguridade social.

Como reflexo dessas permanentes preocupações, foi editada a já referida Convenção n. 118.

Mas, as proporções da globalização assumiram amplitude muito maior do que se supunha há mais de quarenta anos (a Convenção n. 118 é de 1962). Diante desse quadro diferenciado, a Convenção n. 157, sobre a conservação de direitos em matéria de seguridade social, que lamentavelmente só entrou em vigor porque obteve o quorum mínimo de adesões (foram estabelecidas como necessárias as adesões de pelo menos dois membros da OIT e a referida Convenção, até o presente momento, só foi ratificada por três países) é um passo adiante.

Nessa seara, acreditamos, a melhor política consiste no estabelecimento de alianças bilaterais e multilaterais.

De fato, as migrações encontram naturais barreiras geográficas e de outra ordem, e essa razão implica opções mais restritivas.

Para que se ponha em destaque o notável trabalho de harmonização das legislações nacionais de determinada região, é necessário mencionar outra organização não governamental que forma parte dos atores sociais do Direito que estamos examinando aqui.

Trata-se da Organização Iberoamericana de Seguridade Social (OISS) que, desde a sua fundação em 1954, se propõe a ser o elo de ligação entre os países integrantes da América Latina e a sua mãe comum. O Brasil desde logo passou a integrar a referida instituição que foi, inclusive, responsável pela realização de sem-número de eventos técnicos e científicos na área da nossa especialidade.

O grande contributo da OISS para a proteção social dos trabalhadores migrantes é o esforço que realizou para a feitura das Convenções de Seguridade Social e de Cooperação em Seguridade Social, ambas ratificadas pelo Brasil. Entendo que o primeiro passo na configuração da igualdade de trato entre os integrantes daquela que o parágrafo único do art. 4º da Constituição denominou “comunidade latino-americana de nações” foi dado – especificamente – na área da seguridade social, com a edição do Decreto n. 86.035, de 27 de maio de 1981.

As prestações de que cuida o chamado Convênio Ibero-Americano de Seguridade Social são as relativas à assistência médica, velhice, invalidez e morte.

Seguindo a esteira do que tem sido praticado tanto no âmbito da OIT como na esfera da AISS, a Organização Iberoamericana de Seguridade Social cuidou de fomentar o intercâmbio de informações, a cooperação e a troca de experiências nessas matérias. Mais precisamente, e graças à indiscutível liderança e prestígio internacional do Secretário-Geral MARTI BUFFIL, a OISS cuidou de implementar concretamente o Convenio de Cooperação que, como acentua sua própria rubrica, permite que sejam agregados conhecimentos e experiências valiosas e que se superem as naturais barreiras entre os povos e países.

Assim como a OIT e a AISS, realiza a OISS estudos comparativos aptos a identificar as condições econômicas, sociais e administrativas, além de sublinharem as reais carências da população protegida.

Projetos de normas e ferramentas de trabalho são parte do arsenal de instrumentos que os organismos internacionais podem fornecer aos diferentes países que cuidam da seguridade social.

De igual relevo, é o papel desempenhado pelos organismos internacionais na formação dos quadros gestores das entidades nacionais. São, de fato, esses quadros que podem imprimir eficiência



ao plano de proteção, assim como apontarem os ajustes normativos que o aperfeiçoem.

Seria oportuna a análise comparativa dos direitos de seguridade dos diferentes países, inclusive o Brasil, com os do Código Europeu de Seguridade Social, lançado em 1964 e que entrou em vigor quatro anos mais tarde. Tal Código seguiu as linhas gerais da Norma Mínima que, naturalmente, é a fonte pressuposta das diferentes iniciativas de aperfeiçoamento dos vigentes modelos de seguridade.

Com o esforço de universalização o que se espera, afinal?

A seu modo, o Conselho da Europa indicou um bom caminho ao recomendar a generalização das prestações de velhice e invalidez. (Recomendação de março de 1987)

Fazendo contraponto a essa diretiva, no entanto, alguns dos países que ratificaram a Norma Mínima não aceitaram a parte concernente às prestações protetoras da velhice.

Por toda a parte se manifesta a preocupação com o incremento da seguridade social. Eis o que se constata tanto no âmbito da Organização Árabe do Trabalho como em África.

O desempenho da Organização Internacional do Trabalho é digno de elogios e enobrece a plêiade de trabalhadores, empresários e representantes governamentais que, mediante o traço genial do tripartismo, tem contribuído para a harmonia e a solidariedade entre os atores sociais.

Antes de concluir, quero destacar os países com os quais o Brasil estabeleceu convênios voltados para a igualdade de tratamento entre os beneficiários.

A primeira iniciativa desse teor se deu no âmbito do Tratado de Aproveitamento Hidrelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná.

Com a construção da Usina de Itaipu surgia, em 1974, a necessidade de regulação das relações de trabalho e previdência social entre os dois países, que resultou formalizada em agosto daquele ano, por intermédio do Decreto n. 74.431.

Seguiram-se, em 1980, o acordo com o Uruguai e, em 1982, o acordo com a Argentina.

Com a celebração do Tratado de Assunção e a criação do MERCOSUL, os esforços dos quatro países que o integram se dirigem, e nessa

etapa nos encontramos, para a redução das assimetrias entre as distintas legislações.

Há acordos com os países dos quais recebemos inúmeros irmãos migrantes, como Portugal, Espanha e Itália.

Ademais, o Brasil pactuou com o Cabo Verde, com o Chile, com a Grécia e com Luxemburgo.

Convém lembrar que as advertências lançadas pelo relatório elaborado por um grupo de especialistas capitaneados pelo eminente Professor BRIAN SMITH e que foi publicado pela LTr, com tradução desse lidador incansável que é CELSO BARROSO LEITE, intitulado "A Seguridade Social na Perspectiva do Ano 2000", permanecem válidas.

A elas se agregam, mais recentemente, as oportunas considerações lançadas pelo notável LAWRENCE THOMPSON, no estudo que o mesmo BARROSO LEITE igualmente traduziu, intitulado "Mais Velha e mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários".

Os desafios da globalização são, no meu entender, as principais preocupações que devemos ter todos os que queremos um mundo onde haja mais respeito pelos direitos humanos.

O Direito Internacional da Seguridade Social está, assim como o mundo do trabalho no seu todo considerado, diante de grave desafio: colocar na pauta da globalização a dimensão social adiante e acima da globalização econômica.

Ou, como salientou o Diretor-Geral da OIT, na Memória que preparou para a 92ª Reunião, realizada em 2004, e intitulada "Por uma globalização justa", que tomou por base os trabalhos implementados pela Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, constituída a propósito: "a única globalização sustentável será aquela que se baseie na equidade".

A globalização, concluo, na seara da seguridade social, só pode ser a da justiça social, única apta a garantir bem-estar ao homem todo e a todos os homens.

## ANEXO

Asociación Internacional de la Seguridad Social

No hay paz duradera sin Justicia Social...

No hay Justicia Social sin Seguridad Social

## Declaración de la 28ª Asamblea General

### de la Asociación Internacional de la Seguridad Social

#### Beijing 2004

Los directores, responsables de políticas y administradores de la seguridad social, representantes de 377 instituciones miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) de 151 países, se reunieron en la ciudad de Beijing, China, del 12 al 18 de septiembre de 2004, con ocasión de la 28ª Asamblea General de la AISS. La Asamblea General se centró en el papel que desempeña la seguridad social en el desarrollo económico y social, al igual que en la necesidad de garantizar tanto una gobernanza sólida como los derechos a la seguridad social. Asimismo la Asamblea resaltó los esfuerzos realizados por las naciones en todo el mundo para mejorar los sistemas de seguridad social.

La Asamblea General constató con profunda preocupación que:

La mayor parte de la población en el mundo no está cubierta por ninguna protección formal de seguridad social contra los riesgos de vejez, invalidez, deceso, enfermedad, accidentes del trabajo y desempleo, y que en los últimos años ha disminuido el porcentaje de cobertura en ciertas partes del mundo.

Los debates públicos se concentran en el costo de la seguridad social, prescindiendo en gran medida de las ventajas que la seguridad social otorga al desarrollo económico y social en un mundo globalizado.

El envejecimiento demográfico regularmente se percibe como un desafío en la protección de la seguridad social.

Las medidas para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, pueden relegar a segundo término el nivel adecuado de las prestaciones y, por ende, el nivel de protección ofrecido a los individuos.

El efecto combinado de estas tendencias ha socavado la confianza del público en la viabilidad futura de los programas de seguridad social, con lo cual muchos ciudadanos se sienten confusos y preocupados por el tipo de protección que recibirán ellos y sus familias, en caso de necesidad.

El Presidente y los Vicepresidentes de la Asamblea General declaran que las deliberaciones de la misma, demostraron un claro consenso internacional con relación a los siguientes puntos principales:

## El vínculo esencial entre desarrollo social y económico

La seguridad social desempeña un papel esencial al estimular el desarrollo económico y social, respaldando el crecimiento económico y fomentando la cohesión social. El desarrollo económico y el desarrollo social deben ir a la par, siendo la seguridad social un factor crucial que permite alcanzarlos.

## Extensión de la cobertura

Para reducir la pobreza y lograr la inclusión social, la cobertura debe extenderse a las categorías de la población que no gozan de ninguna protección formal de seguridad social. La seguridad social constituye el núcleo de toda estrategia de reducción de la pobreza, y deben buscarse nuevos enfoques para extender la cobertura.

## Gobernanza sólida y comprensión del público

La gobernanza sólida es el cimiento de un programa de seguridad social efectivo. Las comunicaciones claras y efectivas, así como los debates equilibrados sobre la seguridad social, crean confianza y permiten al público tomar decisiones fundamentadas. El programa debe ser administrado con integridad y respetando las leyes que lo instituyen.

## Derechos a la seguridad social

Los gobiernos tienen la responsabilidad de ofrecer las garantías adecuadas de los derechos a la seguridad social. Esta responsabilidad incluye el establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión y normalización para proteger los derechos a las prestaciones de los miembros de regímenes de seguridad social administrados por el sector privado.

## Envejecimiento de la población

El envejecimiento de la población presenta a la vez, oportunidades y desafíos de reformar los mercados laborales con la finalidad de adaptarlos a la economía global en constante evolución y de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social. Los gobiernos desempeñan un papel clave en la extensión de la vida profesional mediante la modificación de las normas de jubilación y en el desarrollo de sus mercados laborales basados en la capacitación y la educación.

## Conclusión

La seguridad social desempeña una función esencial en el desarrollo económico y social. Por ello, todos los países deben renovar sus esfuerzos para hacer frente a los desafíos que se presentan a la seguridad social y tomar medidas inmediatas para extender la protección social a los marginados y hacer accesible la seguridad social a más personas.

Cada país debe decidir qué tipo de sistema de seguridad social desea, que sea viable y que refleje

plenamente los valores de su pueblo. Sin embargo, esta decisión no puede ser unilateral: bien sea del gobierno, de los administradores de la seguridad social o de los interlocutores sociales. Es esencial un compromiso gubernamental serio hacia la seguridad social para garantizar su sostenibilidad social y financiera a largo plazo.

La AISS se encuentra en una posición única para colaborar con las instituciones de seguridad social de todo el mundo en sus esfuerzos por extender la cobertura de seguridad social, mejorar su capacidad administrativa, servir al público, incrementar el nivel de protección y promover un debate más fundamentado sobre el futuro de la seguridad social en sus respectivos países.

La AISS debe incrementar y mejorar los esfuerzos para alcanzar el objetivo, estipulado en sus Estatutos, de: "...la cooperación, a nivel internacional, en la promoción y en el desarrollo de la seguridad social en todo el mundo ...para hacer progresar las condiciones sociales y económicas de la población a través de la justicia social."

#### NOTAS DE RODAPÉ

The third is freedom from want — which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants - everywhere in the world. (da Mensagem ao Congresso, in <http://www.feri.org/common/news/details.cfm?QID=2089&clientid=11005>)

#### REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO

PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO  
- EMAGIS